Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

6

OPINIONS

NOVEMBRE 1988

LES NOUVELLES DIMENSIONS DES RELATIONS CANADO-SOVIÉTIQUES AU SUJET DE L'ARCTIQUE

par John Hannigan

INTRODUCTION

Au cours des trois dernières décennies, l'Arctique canadien a connu des changements radicaux. Les problèmes qui se sont posés de ce fait ont été abordés, à l'exception de ceux qui avaient trait à la défense et à la souveraineté, d'un point de vue presque uniquement intérieur. Ces derniers temps, on a toutefois commencé à percevoir le Nord dans un contexte international. En général, une société qui a atteint son stade de maturité évalue son évolution politique, économique et sociale dans une perspective intégrée et mondiale, ce qui l'incite à nouer des liens internationaux. Cette observation vaut également quand il s'agit de l'Arctique. Bien que les relations du Canada avec d'autres pays de la frange arctique n'en soient encore qu'à leur début, pour ce qui regarde précisément les territoires septentrionaux, elles se développent lentement mais sûrement.

Les deux pays qui jouent un rôle prédominant dans les affaires concernant l'Arctique sont le Canada et l'Union soviétique. À eux deux, ils possèdent environ 80 p. 100 des terres arctiques, et les répercussions stratégiques de cette réalité sont bien connues. Le temps est maintenant venu d'examiner plus attentivement les conséquences politiques, économiques et sociales de ce fait géographique. On a toujours, jusqu'ici, mis l'accent sur l'importance militaire de l'Arctique, ce qui obligeait le Canada à prendre ses décisions et à établir ses politiques en fonction du besoin qu'il éprouvait de se protéger contre l'Union soviétique, mais l'attention se concentre maintenant sur la coopération entre les deux pays. Il se pose de ce fait tout un ensemble de nouvelles questions intéressant la paix et la sécurité internationales.

Les deux pays connaissent l'importance de la coopération internationale dans l'Arctique. Pour sa part, le Canada l'a indiqué clairement en décembre 1986 dans la Réponse du gouvernement au Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada. Le gouvernement a en effet entériné les recommandations sur la nécessité de donner une dimension septentrionale à la politique étrangère du Canada et il s'est engagé à étudier les moyens à prendre pour développer des relations bilatérales et multilatérales avec tous les pays du Nord dans les domaines présentant pour tous un intérêt mutuel.[1] De la même façon, l'Union soviétique a demandé que l'on multiplie les entretiens sur l'Arctique. En octobre 1987, le secrétaire général Mikhaïl Gorbatchev a présenté six propositions sur la coopération internationale. Deux d'entre elles portaient sur des questions d'ordre militaire, mais les autres traitaient de la coopération économique, scientifique et environnementale.[2]

Avec de tels témoignages d'intérêt, le Canada et l'Union soviétique pourront bientôt établir des relations nouvelles et élargies au sujet de l'Arctique. Mais comment le gouvernement canadien donne-t-il une expression concrète à ses intentions? Dans quelle mesure les programmes à mettre en oeuvre avec l'Union soviétique déterminent-ils la dimension septentrionale de la politique étrangère canadienne? Quels pourraient en être les effets sur les relations Est-Ouest, d'une manière générale, et sur nos relations avec les États-Unis? Les activités auront-elles suffisamment d'envergure pour conduire à l'adoption de mesures propres à accroître la confiance dans cette région si importante sur le plan stratégique? Toutes ces questions seront traitées dans le présent document, mais il importe tout d'abord de faire l'historique des relations canado-soviétiques concernant l'Arctique.

HISTORIQUE DE LA COOPÉRATION CANADO-SOVIÉTIQUE CONCERNANT L'ARCTIQUE

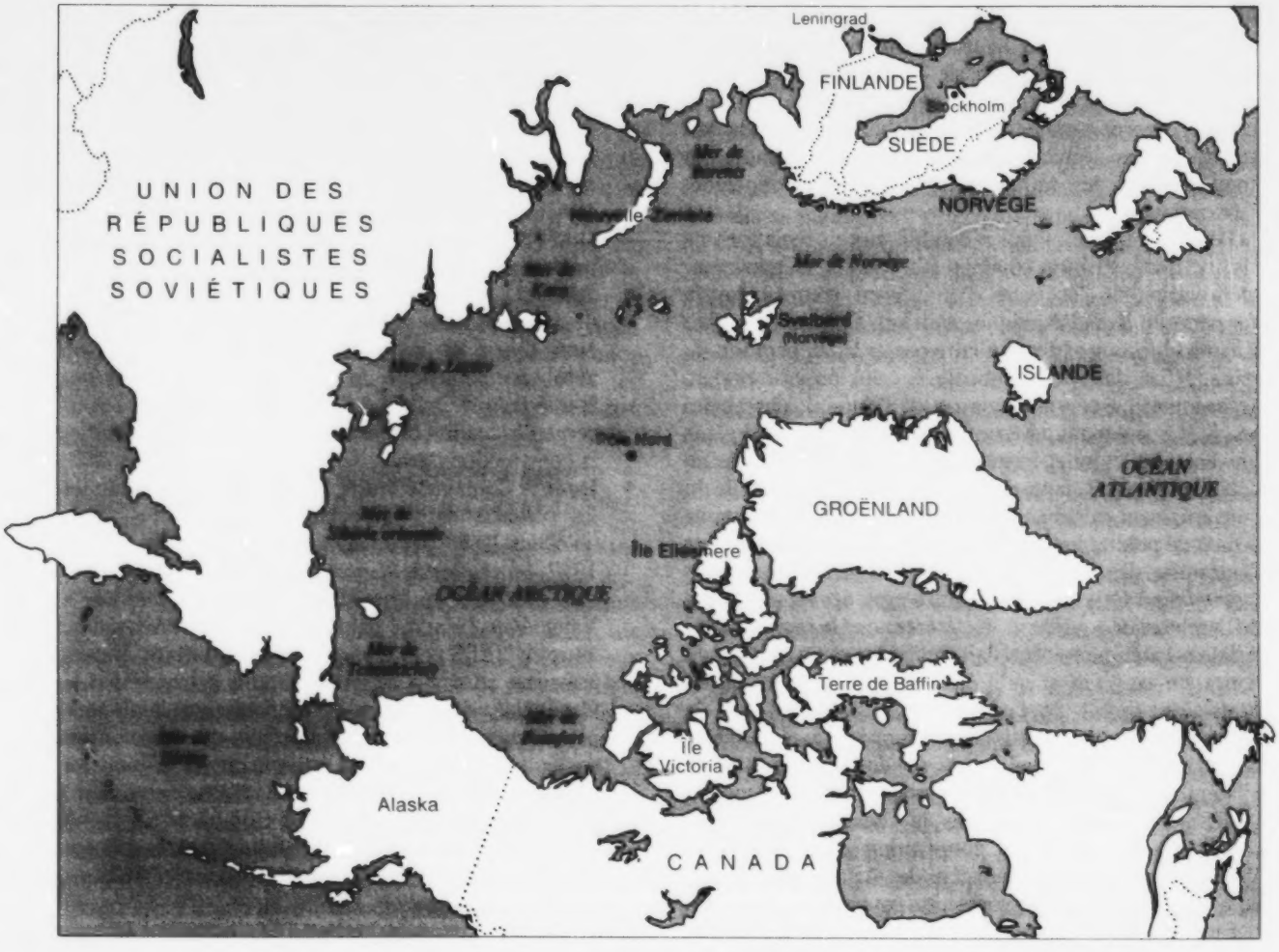
Si la coopération canado-soviétique concernant l'Arctique au niveau gouvernemental est récente, les premiers échanges de vue sur ce sujet remontent aux années 1950. À l'issue des années les plus glaciales de la guerre froide, les relations Est-Ouest s'engagèrent, au milieu des années 1950, dans une phase marquée par l'esprit de Genève et le début du « dégel » intérieur soviétique sous Nikita Khrouchtchev. À cette époque, le Canada envisagea avec circonspection une détente possible avec l'URSS. En 1955-1956 eurent lieu des consultations bilatérales sur un certain nombre de problèmes. Quelques mois après la visite que M. Lester B. Pearson, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures, fit en octobre 1955 en Union soviétique, un accord commercial fut signé, et des échanges culturels furent envisagés. Au moment de la visite de M. Pearson, on évoqua également une éventuelle coopération concernant l'Arctique, et en particulier des « échanges d'information en matière de recherches scientifiques ».[3]

En 1959, à peu près à l'époque où il présenta la vision qu'il avait du Nord, le premier ministre Diefenbaker déclara que le gouvernement canadien avait émis des propositions visant à étudier avec l'Union soviétique la possibilité d'une coopération dans les domaines de la recherche et de l'administration dans le Nord.[4] Il est intéressant de noter que le gouvernement canadien souligna alors que les sciences humaines et techniques lui paraissaient devoir faire partie de tout projet de coopération, ce qui fut loin d'enchanter les autorités soviétiques. Qui plus est, l'URSS n'était pas disposée, pour des raisons de sécurité, à permettre à des scientifiques canadiens, fussent-ils sociologues ou géologues, de parcourir ses territoires septentrionaux.

Au cours des années 1960, ces propositions restèrent plus ou moins lettre morte. Il y eut une importante exception, dont certains pensent qu'elle a marqué un point tournant dans l'attitude soviétique à l'égard de la coopération au sujet de l'Arctique. Il s'agit d'un échange de délégations ministérielles qui eut lieu en 1965 et au cours duquel un groupe de personnalités gouvernementales et de scientifiques canadiens put parcourir l'Arctique soviétique pour la première fois. On pensa à ce moment-là que ces visites allaient créer un climat propice à une coopération scientifique plus étroite sur les problèmes intéressant l'Arctique,[5] mais malgré ces bonnes intentions, il fallu attendre six ans avant que se produise un regain d'activité dans les relations canado-soviétiques au début des années 1970. On assista alors à une étape importante de l'histoire de la coopération concernant l'Arctique; au cours d'une visite que le premier ministre Trudeau effectuait en mai 1971 en Union soviétique, M. Kossyguine, alors président du Conseil des ministres, se déclara intéressé par d'éventuels échanges d'information sur les expériences faites en matière de développement économique, notamment dans les régions du Nord.[6] Peu de temps après, il y eut un autre échange de délégations ministérielles. Le groupe canadien, sous la conduite de M. Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes et du Nord, visita plusieurs villes et villages de l'Arctique soviétique. Au cours de son séjour, M. Chrétien fit savoir que le Canada souhaitait organiser des échanges de scientifiques spécialistes des questions concernant l'Arctique et, quelques mois plus tard, le chef de la délégation soviétique en visite au Canada exprima le même voeu.[7] Tandis que ces rapports se développaient et préparaient ainsi l'instauration d'un programme d'échanges sur les thèmes relatifs à l'Arctique, on s'employait à donner aux relations bilatérales un cadre institutionnel susceptible de convenir à ce type de coopération. Deux accords importants régissant les relations canado-soviétiques furent signés en 1971 : en janvier, l'Accord sur la coopération pour l'application industrielle de la science et de la technologie, et en octobre, l'Accord général sur les échanges.

Ces accords une fois passés, des représentants canadiens et soviétiques, forts de l'esprit de coopération régnant à ce moment-là, se réunirent en février et en novembre 1972 pour chercher à s'entendre sur des domaines précis de coopération scientifique, dont les sciences techniques telles que la géologie, l'hydrologie, la météorologie et l'écologie, ainsi que la recherche sociale sur les peuples autochtones du Nord. Un protocole d'accord fut signé à chaque fois, mais quand vint le moment d'établir des programmes de recherche détaillés, les Soviétiques refusèrent tout sujet relevant des sciences humaines. Du côté canadien, on répondit que si cette dernière dimension était exclue, aucun des programmes ne serait mis en oeuvre. Malgré toute une série de réunions et d'échanges de correspondance diplomatique, il fut impossible de persuader les négociateurs soviétiques de revenir sur leur position, de sorte qu'en 1975, les entretiens sur la dimension septentrionale de la coopération canado-soviétique, que beaucoup avaient jugés si prometteurs, sombrèrent dans l'impasse.

Quatre ans plus tard, l'Union soviétique envahit l'Afghanistan, et le gouvernement canadien suspendit tous les programmes de coopération avec l'Union soviétique qu'il finançait au titre des accords bilatéraux en vigueur; on pensa alors que toutes les consultations et négociations concernant la coopération dans l'Arctique allaient cesser pour de bon. Mais voilà que fin 1981 et début 1982, les événements prirent une tournure plutôt inattendue. Pendant que le gouvernement canadien réévaluait l'ensemble de ses relations avec l'Union soviétique, cette dernière soumit une proposition de coopération scientifique au sujet de l'Arctique, en évoquant notamment une éventuelle coopération sur les aspects sociaux et ethnographiques du développement du Nord.[8] En réclamant avec insistance des recherches sociologiques, le Canada avait fini par triompher des hésitations soviétiques.



PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX ACTUELS

Malgré la frustration engendrée par dix années de négociations infructueuses, l'attrait de l'Arctique était toujours présent, et le gouvernement canadien répondit favorablement à la demande soviétique de reprendre les négociations. Les réunions qui ont ensuite eu lieu en mars 1983 à Ottawa et en avril 1984 à Moscou ont été couronnées de succès. Le 16 avril 1984, les deux pays ont signé le Protocole des consultations entre la délégation du Canada et la délégation de l'Union des Républiques socialistes soviétiques sur le développement d'un Programme de coopération scientifique et technique dans l'Arctique et le Nord. Joint à ce protocole figurait un programme concernant des projets de coopération dans quatre grands domaines, à savoir les géosciences et le pétrole dans l'Arctique, l'environnement du Nord, la construction dans le Nord, ainsi que l'ethnographie et l'éducation. Il y avait au total dix-huit sujets de coopération, dont plusieurs s'assortissaient de thèmes secondaires; dans chaque cas, on prévoyait un échange de scientifiques, ou d'information, ou des deux. Au cours des deux à trois ans qui ont suivi la signature du protocole de 1984, quatorze délégations canadiennes sont allées en URSS, pour une période qui variait d'une à deux semaines, et quinze délégations soviétiques sont venues au Canada pour des périodes similaires. Quatre-vingt spécialistes en tout y ont pris part.

Lorsque le Protocole a été renégocié en février 1987, les deux parties ont exprimé leur satisfaction devant les résultats obtenus et, pour réitérer leur volonté de poursuivre le programme, elles ont porté le nombre de sujets de coopération de dix-huit à trente dans les quatre mêmes domaines scientifiques. De plus, il a été décidé de faire porter la coopération, qui s'était jusque-là limitée à des échanges de données et de scientifiques, sur d'éventuels projets conjoints de recherche. Dans le cadre du programme d'échanges en vigueur, six délégations canadiennes ont visité l'URSS et cinq délégations soviétiques sont venues au Canada.[9]

La visite qu'une délégation canadienne effectua en URSS, en mai et juin 1986, sous la conduite de M. David Crombie, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord, favorisa la poursuite de la coopération au sujet de

89-02508/

l'Arctique. Au cours de ce voyage, M. Crombie s'est réuni avec le ministre et les hauts fonctionnaires soviétiques chargés des échanges entre le Canada et l'URSS en matière de sciences arctiques, et il a déclaré qu'il était satisfait du programme dans l'ensemble et qu'il souhaitait continuer les échanges scientifiques et étendre la coopération à des domaines tels que le développement économique.

Pendant la période qui a conduit aux négociations de février 1987, l'Union soviétique a soumis au gouvernement canadien l'ébauche d'un accord complet sur la coopération dans l'Arctique. À priori, Ottawa ne voyait aucune objection sérieuse à faire passer la coopération du stade défini dans un protocole à celui prescrit par un accord, puisque cela allait permettre d'élargir le champ des activités concernant l'Arctique, par exemple sur les plans universitaire, culturel et économique. Toutefois, après un délai de sept mois, faute d'avoir eu de réponse officielle du gouvernement canadien, l'ambassade soviétique à Ottawa décida de publier le texte du projet d'accord. Elle le fit par l'entremise des bureaux du *Canadian Arctic Resources Committee* à Ottawa.[10] En même temps, des représentants de l'ambassade soviétique déclarèrent que le ministère des Affaires extérieures cherchait délibérément à gagner du temps sur ce point et qu'il était même probable que les États-Unis fissent de l'obstruction. Ils en voyaient la preuve dans les consultations que menaient à ce moment-là le Canada et les États-Unis en vue de conclure un traité bilatéral sur l'Arctique. Diverses présomptions amenèrent l'URSS à conclure que, dans le cadre des entretiens canado-américains sur la coopération dans l'Arctique, Washington pressait le ministère des Affaires extérieures de ne pas répondre à la proposition soviétique.

En fait, il avait fallu sept mois au Canada pour effectuer les démarches bureaucratiques normales et tenter d'assurer la coordination interministérielle nécessaire. Ottawa n'avait donc pas cherché à ourdir quelconques intrigues diplomatiques. Les Soviétiques avaient carrément eu tort de publier leurs commentaires. Dans une lettre adressée au *Globe and Mail*, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures exprima son mécontentement devant ces menées soviétiques.[11] Cet incident ne changea toutefois en rien la volonté du gouvernement canadien de répondre à la proposition de Moscou. Dans une lettre adressée plus récemment au rédacteur en chef du *Globe and Mail*, M. Clark a déclaré : « Nous avons presque achevé l'étude de la proposition soviétique relative à un traité bilatéral de coopération dans l'Arctique et nous comptons y répondre dans un proche avenir. »[12]

AUTRES ACTIVITÉS INTÉRESSANT L'ARCTIQUE

Outre les mesures prises par le gouvernement fédéral pour étendre la portée de la coopération canado-soviétique dans l'Arctique, les deux pays ont participé à un certain nombre d'autres activités qui concernaient l'Arctique. Celles-ci ont été entreprises pour la plupart sans l'intervention directe du gouvernement fédéral, bien que le ministère des Affaires extérieures et celui des Affaires indiennes et du Nord aient fourni une certaine aide administrative et financière.

- En 1986, un programme de coopération scientifique et technique a été mis sur pied par les gouvernements du Québec et de la République socialiste fédérative soviétique de Russie. Neuf domaines de recherche ont alors été délimités, et la plupart concernait le Nord. Le programme est toujours en vigueur.
- Pendant l'été et l'automne 1987, il y eut un échange de ministres entre le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et celui de la République socialiste autonome soviétique de Iakoutie. Les ministres ont étudié les possibilités de coopération en ce qui concerne l'éducation des peuples autochtones du Nord et la construction dans le Nord.
- Dans le domaine culturel, la possibilité de multiplier les contacts entre autochtones semble plus réelle qu'elle ne l'a été depuis de nombreuses années. En juin 1987, un groupe de danseurs tchouktches soviétiques s'est produit à un festival de folklore international à Vancouver. L'*Inuit Tapirisat of Canada* a envoyé une lettre en URSS pour inviter les Yuit (Inuit) soviétiques à assister au camp de jeunesse inuit patronné par le Canada. Aucune suite n'a été donnée aux invitations précédentes, mais il semble à présent que les autorités soviétiques enverront des participants à l'avenir. La Société de radiodiffusion inuit canadienne a communiqué par correspondance avec le Comité de télévision et de radio de l'État soviétique au sujet de la possibilité de tourner un film ensemble dans l'Arctique soviétique et canadien.
- L'un des événements dont on a le plus parlé à propos de l'Arctique a été la randonnée transpolaire à ski appelée « Polar Bridge ». Une équipe canado-soviétique de treize membres s'est rendue à ski de Nouvelle-Zemble dans l'Arctique soviétique jusqu'au cap Columbia dans l'île d'Ellesmere, en passant par le Pôle Nord. Bien qu'il se soit agi principalement d'une expédition, l'équipe s'est aussi livrée à des expériences scientifiques.
- Le Canada et l'Union soviétique ont participé à la fin du mois de mars 1988, à Stockholm, à des consultations multilatérales dont l'objet était de préparer le terrain pour la création d'un Comité international des sciences arctiques.
- Dans le domaine universitaire, des consultations auront lieu en 1988 entre des représentants des universités canadiennes et soviétiques en vue d'établir des rapports et d'organiser d'éventuels échanges entre les universités canadiennes et soviétiques se spécialisant dans les études sur le Nord et l'Arctique. À l'automne de 1987, un Inuk canadien a passé quatre mois à la faculté des Peuples du Nord de l'Institut Herzen, à Leningrad, dans le cadre du programme canado-soviétique d'échanges universitaires.

Il ressort de cette liste d'activités que la tendance actuelle est à l'élargissement de la coopération au sujet de l'Arctique dans divers domaines. Beaucoup de ces activités ont lieu sans l'intervention directe du gouvernement fédéral, mais elles se sont toutes concrétisées, du moins en partie, grâce à la multiplication des rapports entre gouvernements à l'échelon fédéral. Signalons d'abord et avant tout que l'engagement pris par le gouvernement fédéral de favoriser les contacts avec l'URSS sur les questions intéressant l'Arctique s'est traduit dans la pratique par le renouvellement et l'extension du Programme d'échanges en matière de sciences arctiques. De plus, l'intensification du dialogue et des communications avec les partenaires soviétiques grâce à ce programme a permis d'élargir les relations dans d'autres domaines.

LA COOPÉRATION CIRCUMPOLAIRE ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE CANADIENNE

L'expansion de la coopération canado-soviétique concernant l'Arctique dans les nombreux domaines déjà mentionnés a donné à la politique étrangère canadienne un nouvel objectif. En grande partie à cause de l'élargissement de nos relations avec l'URSS, l'Arctique est devenu une région où la coopération non militaire rejoint les activités stratégico-militaires plus traditionnelles. Cette dimension septentrionale en pleine évolution a beaucoup retenu l'attention au cours des deux dernières années, surtout depuis qu'elle été mise en lumière dans un chapitre particulier du Rapport du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada.[13] Le thème de ce chapitre a été repris par la suite dans un rapport publié par un groupe d'étude du Bureau de la Capitale nationale, à l'Institut canadien des affaires internationales sous le titre *The North and Canada's International Relations*. D'après les recommandations formulées dans ces deux rapports, le Canada aurait avantage à examiner étroitement ses besoins en matière de sécurité dans l'Arctique, tout en s'efforçant d'accroître la coopération non militaire avec les pays confinant à l'Arctique, dont l'Union soviétique.

Ces idées posent certains problèmes particuliers dans le contexte des relations avec l'URSS. Il ne faut jamais oublier dans quel but les Soviétiques entendent développer la coopération avec certains pays dans des domaines donnés. En ce qui concerne les relations avec le Canada dans l'Arctique, l'URSS espère sans aucun doute qu'une coopération d'ordre non militaire favorisera l'avancement de ses propositions sur la démilitarisation de l'Arctique. Dans un appel lancé en février 1988 aux parlements et aux parlementaires des pays septentrionaux, l'Union soviétique a fait part de son désir de transformer « les régions de notre planète situées à l'intérieur et à proximité du cercle arctique en une véritable zone de paix ».[14] Les questions relatives à la sécurité devront être étudiées à la table des négociations en même temps que d'autres thèmes d'intérêt mutuel tels que « l'économie, l'écologie, les sciences, etc. »[15] En d'autres termes, tous les aspects de la coopération dans l'Arctique sont intimement liés aux yeux de l'URSS.

En ce qui concerne la coopération avec l'Union soviétique dans l'Arctique, on peut dire que les deux pays ont, dans une certaine mesure, réalisé les objectifs fixés. Le Canada en a par conséquent tiré plusieurs avantages directs. Dans les domaines scientifiques, il semble que ces derniers se manifestent principalement sur les plans plus théoriques des sciences fondamentales et appliquées. Dans les secteurs plus pratiques du génie et de l'application des technologies, le Canada est plus avancé que l'URSS. Même là, cependant, des retombées tangibles sont possibles, car beaucoup croient que cette avance peut se traduire dans un proche avenir par des contrats commerciaux pour des sociétés canadiennes. Dans le domaine de l'éducation, il a été relativement bénéfique d'avoir pu prendre connaissance des programmes soviétiques concernant l'enseignement des langues autochtones et la protection de la culture autochtone. Le fait de donner aux Inuit canadiens l'occasion d'établir des rapports avec les Yuit soviétiques constitue un progrès important sur le plan culturel, et l'on peut espérer que cette réussite s'étende bientôt à d'autres domaines et favorise, par exemple, des échanges d'artisans autochtones.

En évaluant les bienfaits de la coopération canado-soviétique au sujet de l'Arctique pour notre pays, il ne faudrait pas se limiter à ceux qui découlent directement des échanges d'information. Il existe aussi des avantages indirects moins tangibles, notamment du fait que la coopération peut amener Moscou à s'engager dans des initiatives multilatérales ; c'est ainsi qu'elle a sans aucun doute influé sur la décision que l'Union soviétique a prise récemment de participer à des réunions dont l'objet était de créer un Comité international des sciences arctiques, organisme qui serait chargé de faire des études et de formuler des résolutions sur la protection de l'environnement arctique. Que l'on ait réussi à convaincre les Soviétiques de participer à des entreprises internationales de ce genre, en dépit de leur résistance traditionnelle à cet égard, doit être vu comme un grand pas en avant.[16]

Si les bienfaits de la coopération canado-soviétique sont visibles et vont sans doute continuer à s'accroître dans l'avenir, il faut dire qu'ils ont été acquis dans une vacuité politique totale. Le gouvernement n'a jamais clairement défini les domaines précis de coopération à favoriser, ni les objectifs à atteindre. Il n'a jamais fait savoir non plus avec quels pays le Canada avait les meilleures chances de réussir dans ses efforts de coopération, dans des domaines particuliers.

Il y a longtemps déjà que l'on réclame une clarification du volet septentrional de notre politique étrangère. La question est toutefois plus pressante qu'auparavant à cause d'un élément nouveau : les acteurs augmentent en nombre dans le contexte de la coopération circumpolaire. Au cours de la dernière décennie, la Conférence circumpolaire inuit[17] a pris part à la formulation de politiques intéressant l'Arctique, mais, en plus de cela, les gouvernements des

Territoires cherchent actuellement des stratégies qui leur permettront d'intervenir directement et davantage en faveur de la coopération circumpolaire.

Pour comprendre cette nouvelle dimension, il faut revenir sur la scène nationale et prendre en compte le processus de développement politique des Territoires. Profitant du fait qu'Ottawa s'efforce actuellement de leur transmettre des pouvoirs, les gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest adoptent de nouvelles lignes de conduite qui devraient, selon eux, favoriser le développement social, culturel, économique et politique de ces régions. Ils voient dans la coopération circumpolaire un domaine où ils pourraient jouer un rôle plus actif. À cet égard, ils déclarent, entre autres, que le gouvernement fédéral n'a pas répondu assez rapidement à leurs besoins.

Dans un document directif publié en février 1988 par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest sous le titre *Direction for the 1990s*, une section a été entièrement consacrée aux relations internationales. Les Territoires du Nord-Ouest sont résolus à se faire une place dans le monde. Dans ce document, on peut lire ce qui suit : « Les Territoires du Nord-Ouest sont un membre à part entière du monde circumpolaire. Notre peuple et notre gouvernement influent avec force sur de nombreux événements et débats qui façonnent la conjoncture polaire internationale. »[18] Après la publication de ce document, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a annoncé qu'il donnerait à son bureau d'Ottawa de nouvelles responsabilités pour « nouer des liens plus productifs avec les pays circumpolaires ».[19]

Que les Territoires du Nord-Ouest aient adopté une politique si active en faveur de l'expansion des relations circumpolaires traduit l'importance croissante que les peuples du Nord attachent à la composante internationale de leur développement social et économique. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le gouvernement du Québec a déjà conclu avec la République de Russie un Programme d'échanges qui met l'accent sur le Nord. Ce ne sera peut-être qu'une question de temps avant que les Territoires du Nord-Ouest cherchent à établir leur propre programme bilatéral avec une république soviétique ou d'autres pays circumpolaires.

Cette évolution fait ressortir la nécessité immédiate d'élaborer une politique étrangère claire et nette dans le domaine des relations circumpolaires. Il se passe tout simplement trop de choses sur bien des fronts différents pour que l'on puisse continuer à agir au coup par coup. Il est d'autant plus urgent de formuler une stratégie circumpolaire qu'un grand nombre d'activités se déroulent actuellement avec la participation de l'Union soviétique.

LA DIMENSION EST-OUEST ET LE VOLET CANADO-AMÉRICAIN

Au moment de définir la composante nordique de notre politique étrangère, il nous faut tenir compte du fait que l'Arctique acquiert de plus en plus d'importance dans les relations Est-Ouest. Soulignons, toutefois, que cela découle de considérations d'ordre stratégique. La coopération non militaire avec l'Union soviétique dans l'Arctique a peu d'incidence sur l'orientation des relations Est-Ouest. Par ailleurs, si les entretiens et la coopération contribuent à établir un climat propre à l'ouverture de discussions sur les questions stratégiques telles que la limitation des armements dans l'Arctique et les mesures propres à accroître la confiance, ce n'en est que mieux.[20] Cependant, il faut envisager ces perspectives avec réalisme et ne pas attendre de cette coopération plus qu'elle ne peut apporter.

Il y a, bien entendu, des domaines où les aspects militaires et non militaires entreront en conflit. Ainsi, une éventuelle coopération économique pour la mise en valeur des gisements pétroliers soviétiques de la mer de Barents risque de ne pas aller très loin à cause des préoccupations stratégiques de l'URSS. Lorsqu'il existera un tel recoupement, la coopération dans l'Arctique deviendra une composante plus visible des relations Est-Ouest. D'une manière générale, toutefois, la coopération avec les Soviétiques dans l'Arctique dans des domaines tels que la science et l'environnement ne devrait susciter aucune inquiétude ni compliquer nos relations militaro-stratégiques avec nos alliés de l'OTAN; ce qui est plus important encore, elle ne devrait pas influer sensiblement sur nos relations bilatérales avec les États-Unis.

Le seul aspect de la coopération non militaire avec l'Union soviétique susceptible de créer des frictions dans nos relations avec les États-Unis concerne la juridiction nationale dans les eaux archipélagiques de l'Arctique. Il est toutefois peu probable que ce sujet soit mentionné dans un accord bilatéral entre le Canada et l'Union soviétique. Les deux pays ont tracé des lignes de base droites autour de leurs archipels arctiques respectifs, et ils ont par là même délimité leurs eaux intérieures. L'URSS a déjà fait savoir publiquement qu'elle approuvait la décision prise par le Canada à cet égard. Il ne s'agit donc pas d'un facteur susceptible d'être évoqué dans les relations canado-soviétiques.

Conformément aux priorités qu'ils se sont fixées relativement à l'Arctique, notamment l'établissement de liens internationaux, les États-Unis encourageront sans doute la coopération canado-soviétique dans cette région du globe, surtout dans les domaines les préoccupant directement (l'environnement par exemple). Le fait que la coopération entre les États-Unis et l'Union soviétique dans l'Arctique ait figuré à l'ordre du jour du sommet Reagan-Gorbatchev à Washington en décembre 1987 atteste du grand intérêt que les Américains portent actuellement à la région.[21] Les deux pays ont par la suite signé deux accords sur les relations au sujet de l'Arctique, accords dont le texte a figuré dans le communiqué diffusé à l'issue du sommet de Moscou s'étant tenu en mai et juin 1988. En

outre, les États-Unis ont participé récemment à des réunions organisées à Stockholm pour instaurer un accord international sur les sciences arctiques. Il n'est pas improbable que, dans un proche avenir, le Canada commence même à se faire distancer par les États-Unis au chapitre des nouvelles initiatives prises en matière de coopération avec l'URSS au sujet de l'Arctique. Il n'y a donc guère à s'inquiéter d'un éventuel effet néfaste qu'une telle coopération pourrait avoir sur nos relations avec les États-Unis.

CONCLUSION

Les relations canado-soviétiques dans l'Arctique ont acquis deux nouvelles dimensions. Tout d'abord, la signature d'un protocole sur le Programme d'échanges scientifiques avec l'URSS et d'autres initiatives de coopération dans l'Arctique ont eu pour effet d'attirer davantage l'attention sur cette région en tant que théâtre d'une coopération scientifique, environnementale, culturelle et économique. Les aspects internationaux du développement de l'Arctique ont ainsi pu déborder le cadre stratégique militaire traditionnel pour englober les domaines non militaires. Cette évolution a donné de nouveaux objectifs à la politique étrangère canadienne à l'égard de l'Union soviétique.

La démarche soviétique qui consiste à associer les questions militaires et les aspects non militaires de la coopération au sujet de l'Arctique risque de nuire à la réalisation du but recherché. Quant à lui, le gouvernement canadien préférerait les aborder séparément. Vu dans une optique parallèle, le manque de progrès sur la scène militaro-stratégique n'entravera pas la coopération dans les domaines non militaires. Les relations sur l'un et l'autre plan n'évolueraient pas dans des cadres isolés, mais il ne conviendrait pas non plus de les associer directement. Cela suppose bien entendu que les efforts déployés actuellement pour réduire les tensions entre l'Est et l'Ouest se poursuivent.

Il faut aussi signaler qu'en faisant la distinction entre les volets militaire et non militaire de la coopération, on contribuera à clarifier les besoins et priorités de la politique étrangère canadienne à l'égard du Nord. Il incombe au gouvernement fédéral de créer un climat qui permettra aux peuples septentrionaux de poursuivre leur développement social, culturel et économique grâce à l'établissement de liens internationaux. Le Canada aurait intérêt à élaborer des programmes de coopération avec les pays circumpolaires offrant les meilleurs avantages. Il faut délimiter les domaines de coopération avec chaque pays, en fonction de nos intérêts nationaux et s'assurer que les peuples du Nord participent vraiment à la définition de ces derniers. Dans les sciences, par exemple, il faudrait d'abord choisir les domaines les plus importants à aborder dans le cadre de la coopération, et les classer en fonction des priorités nationales. Ce n'est qu'ensuite qu'il faudrait faire des ouvertures aux pays avec lesquels les relations seraient les plus avantageuses dans les domaines en question. Le processus devrait être le même dans les autres champs de coopération éventuels, tels que l'éducation et le commerce. Sur le plan culturel, les affinités ethniques seraient un facteur important pour l'établissement d'échanges internationaux.

Si l'on ne l'associe pas à des questions telles que la limitation des armements dans l'Arctique et la démilitarisation de cette région, la coopération avec l'Union soviétique peut être envisagée dans une perspective plus réaliste. Diverses mesures prises par le Canada, telles que la décision de renforcer son potentiel de défense dans l'Arctique, notamment par l'acquisition de dix à douze sous-marins nucléaires dans les vingt prochaines années, ne devraient avoir aucune répercussion sur la coopération canado-soviétique en matière scientifique ou culturelle dans cette partie du globe. À plus longue échéance, une telle façon de procéder pourrait même se révéler plus bénéfique sur le plan stratégique, en ce sens qu'elle pourrait créer un climat plus propice à des négociations dans des domaines tels que la limitation des armements dans l'Arctique.

Le développement des relations avec l'Union soviétique dans l'Arctique au niveau gouvernemental a favorisé la conduite de nombreuses activités par des intervenants autres que le gouvernement fédéral (gouvernements provinciaux et territoriaux, universités, organismes autochtones et groupes privés). C'est la seconde nouvelle dimension des relations canado-soviétiques au sujet de l'Arctique : en dehors des cadres du gouvernement fédéral, on a cherché à coopérer avec l'URSS dans l'Arctique. Malgré les répercussions que cet état de choses a sur la politique étrangère du Canada en général, Ottawa ne s'est pas soucié de formuler une politique qui définirait mieux tous les besoins du Canada en matière de coopération circumpolaire. Le gouvernement fédéral devrait s'employer à établir un cadre doctrinal qui fixerait un degré de priorité aux divers aspects de la coopération au sujet de l'Arctique et qui préciserait les mécanismes à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs dans chaque domaine. Il faudrait en même temps chercher à coopérer dans chaque domaine avec les pays semblant offrir les meilleurs avantages. Il conviendrait également de faire la distinction entre une coopération bilatérale et multilatérale. À tous ces égards, il importera de prendre en compte les besoins des peuples du Nord et l'intérêt national.

Il y a maintenant près de deux ans que le gouvernement fédéral a reconnu l'importance qu'il y a à mettre au point une doctrine cohérente pour l'Arctique, notamment en matière de politique étrangère.[22] À ce jour, quasiment rien ne permet de penser qu'il est allé au-delà de ce stade pour amorcer la formulation d'une telle doctrine. Ajoutée à tout le reste, l'évolution récente des relations canado-soviétiques au sujet de l'Arctique, telle que nous l'avons exposée dans le présent document, incitera peut-être nos gouvernants à s'interroger sérieusement sur la politique étrangère du Canada à l'égard du Nord.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

1 *Relations extérieures du Canada.* Réponse du gouvernement du Canada au Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, présentée par le très honorable Joe Clark, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, décembre 1986, p. 86.

2 Discours que M. Mikhaïl Sergeivitch Gorbatchev, secrétaire général du Comité central du Parti communiste de l'Union soviétique, a prononcé lors de la remise de l'Ordre de Lénine et de la médaille d'Or à Mourmansk, le 1er octobre 1987. Traduction anglaise fournie par le Foreign Broadcasting Information Service, *Soviet Union: National Affairs*, FBIS-SOV-87-191, 2 octobre 1987, pages 41-42.

3 Cité par R.A.J. Phillips dans « Canada and Russia in the Arctic », *Behind the Headlines*, vol. XVI, nº 4, octobre 1956, p. 11.

4 Cité par Jocelyn M. Ghent dans l'article intitulé « Cooperation in Science and Technology » et paru dans *Canadian-Soviet Relations, 1939-1980* sous la direction d'Aloysius Balawyder, Mosaic Press, Oakville, 1981, p. 180.

5 Voir « International Scientific Relations in the Arctic », de G.W. Rowley, paru dans *The Arctic Frontier* sous la direction de R. St.J. MacDonald, Presses de l'Université de Toronto, Toronto, 1966, p. 290.

6 Voir « Canada's Postwar Economic Relations with the USSR - An Appraisal », de Carl H. McMillan, paru sous la direction de Balawyder, *op. cit.*, 1981, p. 136.

7 Walter Slipchenko, *Siberia 1971*, Ministère des Affaires indiennes et du Nord, 1971. M. Slipchenko a fait partie de la délégation canadienne qui a visité l'Union soviétique et il a accompagné la délégation soviétique en visite au Canada.

8 Cité par Walter Slipchenko dans « Canada-USSR Arctic Science Exchange Program: An Historical Perspective of Cooperation in the Arctic », document présenté au Soviet Maritime Arctic Workshop, Woods Hole Oceanographic Institute, 10 au 13 mai 1987, p. 12.

9 Ces informations étaient à jour à la mi-avril 1988. Les renseignements concernant les échanges ont été fournis par M. Walter Slipchenko du ministère des Affaires indiennes et du Nord. M. Slipchenko a été le coordonnateur canadien de ce programme d'échanges.

10 John Merrit, « Has Glasnost Come Knocking », *Northern Perspectives*, Édition spéciale, octobre 1987.

11 « Arctic Cooperation », *The Globe and Mail*, 12 octobre 1987. Lettre adressée au rédacteur en chef par M. Joe Clark, secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

12 « Arctic ball in Soviets' court », *The Globe and Mail*, 6 avril 1988. Lettre adressée au rédacteur en chef par M. Joe Clark, secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

13 *Indépendance et internationalisme*, Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, juin 1986, pages 127-135.

14 « Appel aux parlements et parlementaires », *Communiqué de presse*, bureau de presse de l'ambassade d'URSS au Canada, nº 10, 12 février 1988.

15 *Ibid.*, p. 2.

16 Bien entendu, ce sont avant tout les changements intervenus à la tête et dans les politiques intérieures de l'Union soviétique qui sont à l'origine de cette nouvelle attitude. Il convient toutefois de faire observer que, dans son discours de Mourmansk, le secrétaire général Gorbatchev avait évoqué expressément le programme de coopération scientifique avec le Canada, avant de proposer de tenir une conférence internationale sur la possibilité de créer un Conseil multilatéral des sciences arctiques (en quoi il faut voir la réponse des Soviétiques à une proposition déjà émise par les pays occidentaux, plutôt qu'une initiative soviétique).

17 La Conférence circumpolaire inuit a été constituée en 1977 en tant qu'assemblée internationale des Inuit du Canada, d'Alaska et du Groënland. Bien qu'invités, les Inuit soviétiques n'y ont jamais assisté. La Conférence se réunit en assemblée plénière tous les trois ans afin de convenir des politiques à suivre à l'égard de l'Arctique pour sauvegarder les intérêts des Inuit. Il y a un secrétariat permanent, et le président actuel est canadien.

18 *Direction for the 1990s*, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, février 1988.

19 Déclaration faite par M. Dennis Patterson, chef du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, à l'Assemblée législative le 15 avril 1988.

20 Pour se renseigner sur les perspectives dans ce domaine, voir Ronald G. Purver, *La limitation des armements dans l'Arctique, Cahier* nº 3 de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, Ottawa, février 1988.

21 Cheryl Sullivan, « Summit May Start to Defrost a Cold, Cold Border », *Christian Science Monitor*, 14-20 décembre 1987.

22 « Relations extérieures du Canada : Réponse . . . », *op. cit.*, p. 85.

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

T. Armstrong, G. Rogers et G. Rowley, *The Circumpolar North: A Political and Economical Geography of the Arctic and Sub-Arctic*, Methuen, Londres, 1978.

F. Griffiths, *A Northern Foreign Policy*, Wellesley Papers 7/79, Institut canadien des affaires internationales, Toronto, 1979.

J. Honderich, *Arctic Imperative: Is Canada Losing the North?* Presses de l'Université de Toronto, Toronto, 1987.

P. Jull, *Politics, Development and Conservation in the International North*, document de travail nº 2, Comité canadien des ressources de l'Arctique, Ottawa, 1986.

O.R. Young, « The Age of the Arctic », *Politique étrangère* nº 61, hiver 1985-1986.

John Hannigan est chargé de cours à l'*Institute of Soviet and East European Studies*, à l'Université Carleton; il est aussi spécialiste des questions concernant le Nord.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7.

Also available in English

Version française: Denis Bastien, Sogestran Inc.

ISBN: 0-662-95171-9